Beiträge zum bayerischen Budgetrecht insbesondere zum Recht des bayerischen Militäretats.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

GEORG MÜLLER

aus Schwarzenbruck

Rechtspraktikant am K. Amtsgericht Nürnberg.

Approbiert am 30. Januar 1907.

NÜRNBERG

Wilh. Tümmels Buch- und Kunstdruckerei.

1907.

110

REFERENT:

Herr Univ.-Professor Dr. Rieker.

Literaturverzeichnis.

Annalen des Deutschen Reichs, Jahrg. 1899 und 1901.

Blätter für administrative Praxis, Bd. 52, 1902.

von Eheberg, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., 1906.

Festgabe zum Doktor-Jubiläum Dr. Wilh. v. Plancks, 1887.

Holtzendorff, Deutsche Zeit- und Streitfragen, Band 62, 1889.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs,
große Ausgabe, 4. Aufl., 1901,
kleine Ausgabe, 3. Aufl., 1902.

Frhr. Leuckart von Weißdorf, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern und die auf die Verfassung bezüglichen sonstigen Gesetze, 1905.

Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., 1905.

von Pözl, Lehrbuch des bayer. Verfassungsrechts, 5. Aufl., 1877.

von Proebst, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 3. Aufl., 1905.

von Seydel, Bayerisches Staatsrecht,
große Ausgabe, 2. Aufl., 1896,
kleine Ausgabe, 3. Aufl., 1903.

von Seydel, Kommentar der Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl., 1897.

Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten 1905/06 (Stenogr. Berichte.)

Inhalts-Übersicht.

I. Teil.

Das bayerische allgemeine Budget.

§ 1. Das Mitwirkungsrecht des bayerischen Landtags bei der Aufstellung des allgemeinen Budgets nach heutigem Rechte . . . . . S. 5

§ 2. Die Rechtslage vor Erlaß des Gesetzes vom 4. Juli 1904 . . . . . S. 19

§ 3. Die in Bayern bei Aufstellung des Budgets tatsächlich herrschende Übung . . . . . S. 24

II. Teil.

Der bayerische Militäretat.

§ 4. Der Militärfiskus und Militäretat im Deutschen Reiche S. 28

§ 5. Das Verhältnis des bayer. Militäretats zum Reichsmilitäretat . . . . . S. 36

§ 6. Die Aufstellung der Militär-Spezialetats in Bayern seit dem Eintritt Bayerns in das Deutsche Reich . . . . . S. 44

§ 7. Die für die Aufstellung der bayer. Militär-Spezialetats geltenden Grundsätze . . . . . S. 47

I. Teil.
Das bayerische allgemeine Budget.

§ 1.
Das Mitwirkungsrecht des bayerischen Landtags bei der Aufstellung des allgemeinen Budgets nach heutigem Rechte.

I.

Zu den wichtigsten Staatsaufgaben gehören ohne Zweifel die Gesetzgebung und die Finanzverwaltung. Daß das Volk an dem Vorhandensein guter Gesetze, durch die seine gesamten Rechtsverhältnisse bestimmt werden, großes Interesse hat, ist offensichtlich; von nicht geringerer Bedeutung ist es aber, daß sich die Finanzen eines Staates in geordnetem Zustande befinden, da ja wohl in allen modernen Staaten das Volk durch die Leistung von Steuern an der Bestreitung der Staatsausgaben teilnimmt.

Soll deshalb die Volksvertretung in der Lage sein, gerade bei den Staatstätigkeiten ihren Einfluß geltend zu machen, die für das Volk die größte Bedeutung besitzen, so muß ihr, wie es auch in den beschränkten Monarchien regelmäßig der Fall ist, ein entscheidendes Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung und der Regelung des Staatshaushaltes zustehen.

Darin stimmen alle Verfassungen überein, daß die Gesetze nur mit Zustimmung der Volksvertretung erlassen werden dürfen; das Recht der Mitwirkung bei der Ordnung des Staatshaushaltes hingegen kann entweder darin bestehen, daß die Aufstellung des Budgets ebenfalls in der Form der Gesetze zu erfolgen hat, oder daß nur die

zur Durchführung des Budgets erforderlichen Steuern der Genehmigung des Parlaments unterliegen, während das Budget selbst diesem nur zum Zwecke der Prüfung vorzulegen ist.

Welches die der bayerischen Verfassung entsprechende Rechtslage ist, war von jeher bestritten.

Ursprünglich herrschte die Ansicht vor, dem Landtag stehe nach bayerischem Recht bei der Aufstellung des Budgets ein entscheidendes Mitwirkungsrecht zu. Nachdem Seydel diese Anschauung fast völlig verdrängt hatte, haben sich lange Zeit hindurch fast alle namhaften Schriftsteller, insbesondere Laband[1]) und Zorn[2]), zu der von ihm vertretenen Auffassung, daß der Landtag gegenüber dem allgemeinen Budget lediglich das Recht der Prüfung habe, bekannt, als im Jahre 1901 Rehm in den „Annalen des Deutschen Reichs“ einen Aufsatz veröffentlichte, in dem er nicht nur für die gegenteilige Ansicht mit Entschiedenheit eintrat, sondern ihr auch, wie er selbst sagt, „die bislang fehlende eingehende Begründung zu geben versuchte“.

Für die Entscheidung der Frage, inwieweit dem Landtag in Bayern bei der Aufstellung des Budgets ein Recht der Mitwirkung zusteht, kommen in Betracht die §§ 3 bis 5,1 des Titels VII der bayerischen Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818, abgeändert durch die Gesetze vom 10. Juli 1865 und 4. Juli 1904.

Sie lauten:

§ 3: „Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung aller direkten Steuern sowie zur Erhebung neuer indirekter Auflagen oder zu der Erhöhung oder Veränderung der bestehenden.“

[1]) Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. 2, S. 989.

[2]) Annalen 1889, S. 367 ff.

§ 4: „Den Ständen wird daher nach ihrer Eröffnung die genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses sowie der gesamten Staatseinnahmen (Budget) vorgelegt werden, welche dieselben prüfen und sodann über die zu erhebenden Steuern in Beratung treten."

§ 5,1: „Die zur Deckung der ordentlichen beständigen und bestimmt vorherzusehenden Staatsausgaben mit Einschluß des notwendigen Reservefonds erforderlichen direkten Steuern werden jedesmal auf zwei (früher 6) Jahre bewilligt."

Die Verfassungsurkunde macht selbst einen scharfen Unterschied hinsichtlich des dem Landtag gegenüber den Steuern einerseits und „der Übersicht des Staatsbedürfnisses sowie der gesamten Staatseinnahmen", nämlich dem Budget, andererseits zustehenden Rechts und bestimmt, daß zur Erhebung der ersteren der König die Zustimmung der Stände zu erholen habe, während das letztere diesen vorzulegen ist, damit sie es prüfen.

Schon daraus, daß die Verfassung die beiden Vorlagen scharf auseinanderhält und als einzige Tätigkeit des Landtags in Bezug auf das Budget die Prüfung desselben erwähnt, scheint mit völliger Klarheit hervorzugehen, daß sie ihm ein Steuerbewilligungsrecht, nicht aber ein weitergehendes Mitwirkungsrecht bei der Aufstellung des Budgets gewähren wollte.

Geradezu zur Gewißheit wird diese Annahme jedoch durch den Umstand, daß durch das Gesetz vom 4. Juli 1904 aus der Bestimmung des Titels VII § 4 der Verfassungsurkunde, wornach das dem Landtag vorgelegte Budget durch einen Ausschuß zu prüfen ist, die Worte „durch einen Ausschuß" gestrichen wurden. Bedenkt man, daß diese Stelle die Hauptstütze der gegenteiligen Ansicht war, so scheint kaum ein Zweifel darüber herrschen zu können, daß der Gesetzgeber durch die

Abänderung dieses Satzes die Streitfrage im Sinne der Seydelschen Anschauung lösen wollte.

II.

Mit dem Wegfall der Worte „durch einen Ausschuß“ aus Titel VII § 4 der Verfassungsurkunde ist der von Rehm vertretenen Ansicht die Hauptstütze entzogen. Allein sämtliche übrigen Gründe, die Rehm gegen die Seydelsche Anschauung anführt, sind dadurch nicht widerlegt. Diese sind deshalb selbst nach dem jetzigen Wortlaut der Verfassungsurkunde noch ebenso wie früher auf ihre Bedeutung hin zu prüfen.

Vor allem weist Rehm darauf hin[1]), daß Titel VII § 3 lediglich von der Erhebung der Steuern spricht und bestimmt, daß hiezu die Zustimmung der Stände erholt werden müsse; hievon verschieden sei die Steuerveranschlagung. Erstere bedeute „Steuerschaffung, Steuerauferlegen, Steuerpflicht begründen“, letztere bestehe in dem „Schätzen der Höhe der vorhandenen oder zu begründenden Steuern, in der Steuerschätzung oder Steuerfestsetzung“. In der Verfassungsurkunde sei nur gesagt, daß zur Erhebung der Steuern die Zustimmung des Landtags erforderlich sei; daraus folge, daß diese zur Erhebung anderer Einnahmen nicht die Voraussetzung sei; es gehe aber keineswegs daraus hervor, daß die Steuerschätzung keiner Zustimmung des Landtags bedürfe. Wie durch das Recht der Zustimmung zur Steuererhebung ein Recht der Zustimmung zur Steuerschätzung weder begründet noch ausgeschlossen sei, so sei auch durch das Fehlen eines allgemeinen Einnahme- und Ausgabenbewilligungsrechts nicht das Bestehen eines Rechts der Zustimmung zur Einnahme- und Ausgaben-Schätzung ausgeschlossen.

[1]) Annalen des Deutschen Reichs 1901, S. 643.

Zweifellos ist Rehms Unterscheidung zwischen „Erhebung und Veranschlagung“ richtig und ebenso dürfte die Richtigkeit seiner Schlußfolgerungen nicht zu bezweifeln sein. Allein diese wollen keinen Beweis dafür liefern, daß dem Landtag bei der Aufstellung des Budgets ein entscheidendes Mitwirkungsrecht zustehe, sondern sagen nur negativ aus, daß das Fehlen der ausdrücklichen Erwähnung eines solchen dem tatsächlichen Bestehen dieses Rechts an sich nicht im Wege stehe. Dieses müßte jedoch erst auf anderem Wege positiv bewiesen werden. Allein letzterer Beweis scheint nach dem jetzigen Wortlaut der Verfassungsurkunde geradezu unmöglich zu sein. Nachdem diese im Titel VII § 4 ausdrücklich als Zweck der Vorlage des Budgets die Prüfung desselben nennt, erscheint es gänzlich unwahrscheinlich, daß sie das weit wichtigere Zustimmungsrecht dem Landtag habe stillschweigend zubilligen wollen. Es ist vielmehr als feststehend zu erachten, daß die Verfassung durch die ausdrückliche Erwähnung des Budgetprüfungsrechts mit voller Bestimmtheit dem Landtag ein weitergehendes Mitwirkungsrecht bei der Aufstellung des Budgets habe versagen wollen.

III.

Die Anhänger der entgegengesetzten Ansicht führen ferner zur Begründung ihrer Anschauung die Gebundenheit der Regierung an die einzelnen Budgetansätze an.[1]) „Die Steuern würden nur bewilligt, um die Unzulänglichkeit der übrigen Staatseinnahmen zu beseitigen. Hätte die Regierung nicht die Verpflichtung, die bewilligten Steuern zur Deckung der ihnen (den Ständen) als ungedeckt nachgewiesenen und von ihnen anerkannten Ausgaben zu verwenden, so würde ja der Zweck nicht erreicht, die Insuffizienz zu beseitigen.“ Aus der Behauptung,

[1]) Rehm, Annalen 1901, S. 649.

eine Bindung der Regierung an die Budgetansätze liege dann nicht vor, wenn die Volksvertretung gegenüber dem Budget nur ein Prüfungs-, nicht aber ein Mitfestsetzungsrecht hätte, wird dann der Schluß gezogen, daß dem Landtag ein Recht der Zustimmung zur Budgetaufstellung zukommen müsse.

Darüber, daß die Regierung an das Budget gebunden sein muß, kann kein Zweifel bestehen. Es ließe sich der Zweck der Budgetprüfung nicht einsehen, wenn die Regierung nach Genehmigung der Steuern diese nach Belieben verwenden könnte. Auch geht die Gebundenheit der Regierung an das Budget aus dem Wortlaut des Titels VII § 5 der Verfassungsurkunde hervor:

Wenn dieser bestimmt, daß „die zur Deckung der ordentlichen beständigen und bestimmt vorherzusehenden Staatsausgaben mit Einschluß des notwendigen Reservefonds erforderlichen direkten Steuern bewilligt werden", so ist doch damit ausgesprochen, daß sie nicht allein zu diesem Zweck bewilligt, sondern auch verwendet werden müssen. Die Gebundenheit der Regierung entspricht also der Verfassung und ist unentbehrlich.

Demnach dreht sich die Frage lediglich darum, ob zur Bindung der Regierung an das Budget bei der Verwendung der bewilligten Steuern ein formelles Gesetz erforderlich sei. Die Frage ist zu verneinen.

Die Regierung ist in dem Fall, wenn der Landtag das Budget nur prüft, an dieses nicht minder gebunden, als wenn er ihm zustimmt. Dies folgt mit Notwendigkeit daraus, daß der Landtag die Steuererhebung ausschließlich zu den im Budget festgelegten und von ihm im Wege der Prüfung gebilligten Zwecken bewilligt. Die Steuern werden genehmigt, nicht damit die Regierung sie zur Deckung beliebiger Ausgaben verwenden könne, sondern ausschließlich zur Realisierung des „vereinbarten Budgets."

Wenn hier von einem „vereinbarten Budget" die Rede ist, so heißt das nicht, daß es unter der Zustimmung des Landtags zustande gekommen ist; es bedeutet vielmehr lediglich, daß Regierung und Landtag zu einer übereinstimmenden Schätzung der einzelnen Budgetposten gelangt sind. Daran wird auch durch den Umstand nichts geändert, daß zur Erreichung dieses Ziels zwischen Regierung und Parlament Verhandlungen stattfinden, woraus sich dann eine Vereinbarung ergibt. Lediglich um dies zu erreichen, läßt sich die Regierung in Verhandlungen mit dem Parlamente ein, nicht aber, weil diesem ein Recht der Zustimmung verfassungsgemäß zukomme; denn die Regierung hat ein lebhaftes Interesse daran, daß eine Vereinbarung hinsichtlich des Budgets zustande kommt. Zwar hat sie, falls dies nicht gelingt, das Recht, das Budget allein aufzustellen, und der Landtag hat gleichwohl die erforderlichen Steuern zu bewilligen: aber es ist ihr damit wenig gedient, da doch der Landtag dann nur so viele Steuern der Regierung zur Verfügung stellen wird, als nach seiner Schätzung nötig sind, um die Unzulänglichkeit der übrigen Einnahmen zu beseitigen.

Die Verhandlungen über das Budget führt demnach der Landtag mit der Regierung nicht in Ausübung eines Zustimmungsrechts, sondern ausschließlich zu dem Zweck, um mit dieser hinsichtlich der Grundlage für die Steuerbewilligung zu einem übereinstimmenden Ergebnis zu gelangen.

Ist nun tatsächlich sowohl die Regierung als auch der Landtag zur gleichen Schätzung der einzelnen Budgetposten gelangt und sind die zur Verwirklichung des Budgets erforderlichen Steuern bewilligt, so kann es keinem Zweifel unterliegen, daß durch die nur für einen bestimmten Zweck erfolgte Bewilligung der Steuern die Regierung gebunden ist, die ihr zufließenden Einnahmen auch allein für diesen Zweck zu verwenden.

Könnte die Regierung diese nach eigenem Gutdünken ausgeben, so wäre nicht ersichtlich, warum das Budget gemäß der Verfassung dem Landtag überhaupt vorzulegen ist. Dadurch, daß die §§ 3 und 4 des Titels VII der Verfassungsurkunde durch das Wort „daher" verbunden sind, spricht doch diese selbst aus, daß die Vorlage des Budgets nur um der Steuerbemessung willen zu erfolgen hat. Es sollen eben die Einnahmen auf die Höhe der Ausgaben gebracht werden. Die Erreichung dieses Zwecks würde aber zum mindesten sehr in Frage gestellt, ja in den meisten Fällen sogar unmöglich gemacht werden, wenn die Regierung die Einnahmen nicht zur Deckung der im Budget enthaltenen Ausgaben zu verwenden gezwungen wäre. Die Vorlage des Budgets wäre dann nur ein Scheinmanöver, mittels dessen die Regierung die Genehmigung von Steuern erreichen wollte. Das Parlament hingegen würde sich hiedurch nicht lange täuschen lassen, so daß bald die Vorlage des Budgets seine Bedeutung verlieren würde.

Seydel[1]) nennt die bindende Kraft, die das Budget nicht in sich selbst trägt, sondern die es erst durch die Steuerbewilligung erhält, „eine Reflexwirkung der Steuerbewilligung".

Die Einwendung, daß zwar eine solche Reflexwirkung in Bezug auf die den Steuern gegenüberstehenden Ausgaben zugegeben werden mag, daß hingegen eine solche keineswegs hinsichtlich der übrigen Ausgaben vorliegen kann, ist nicht stichhaltig. Sie geht von der irrigen Anschauung aus, daß die Steuern für bestimmte Ausgaben bewilligt werden. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die Steuern sind nicht etwa deshalb nötig, weil diese oder jene Ausgabe gemacht werden muß und gerade für sie keine Deckung vorhanden ist, sondern weil

[1]) Bayer. Staatsrecht, Bd. 2, S. 587.

die Gesamtheit der Ausgaben die von der Willigung des Parlaments unabhängigen Einnahmen übersteigt.

Wenn nun alle Ausgaben die Veranlassung zur Steuerbewilligung sind, so muß die Regierung auch an alle Ausgabenposten des Budgets gebunden sein. Sie kann ebendeshalb auch die der Genehmigung des Landtags nicht unterliegenden Einnahmen zu keinen anderen als den im Budget festgelegten Zwecken verwenden. Freilich empfängt ein Teil der Ausgaben seine bindende Kraft ebensowenig infolge der Reflexwirkung der Steuerbewilligung wie durch die Einstellung in das Budget. Es sind das die Ausgaben, deren Notwendigkeit und Höhe feststeht; denn diese ist die Regierung kraft Gesetzes verpflichtet zu machen. Ihnen gegenüber ist die Regierung also ohne weiteres gebunden, ohne daß es der Reflexwirkung der Steuergenehmigung bedürfte.

Das gleiche gilt hinsichtlich der von der Willigung des Landtags unabhängigen Einnahmen: es sind dies insbesondere die bereits bestehenden indirekten Steuern sowie die Gebühren. Diese dürfen ebensowenig unerhoben bleiben, wie die vom Landtag bewilligten direkten oder neuen indirekten Steuern, aber nicht wegen der Bindung, die durch die Bewilligung des Parlaments entsteht, sondern weil die Regierung dieselben kraft Gesetzes erheben muß.

Die Regierung ist demnach an sämtliche Einnahme- und Ausgabenposten des Budgets gebunden, auch ohne daß dieses in der Form des Gesetzes festgestellt wird.

IV.

Die gegenteilige Ansicht nimmt ferner den Wortlaut der Verfassungsurkunde für sich in Anspruch.

Titel VII § 6 und § 7 lauten:

„Spätestens 3 Monate vor dem Ablauf des Termins, für welchen die fixen Ausgaben festgesetzt sind, läßt

der König für die 2 Jahre, welche diesem Termine folgen, den Ständen ein neues Budget vorlegen." (§ 6.)

„In dem Falle, wo der König durch außerordentliche äußere Verhältnisse verhindert ist, in diesem letzten Jahre der ordentlichen Steuerbewilligung die Stände zu versammeln, kommt ihm die Befugnis einer Forterhebung der letztbewilligten Steuer auf ein halbes Jahr zu." (§ 7.)

Hier bezeichnet die Verfassungsurkunde mit dem Ausdruck „Termin, für welchen die fixen Ausgaben festgesetzt sind", die Finanzperiode, für welche die Steuern bewilligt sind, wie aus § 7 hervorgeht. Aus dem Umstande, daß die Verfassungsurkunde selbst die Steuerbewilligungsperiode als Wechselausdruck für Periode, für welche die Ausgaben festgesetzt sind, verwendet, hat man den Schluß gezogen, „es sei anzunehmen, daß die Volksvertretung auch hinsichtlich der Ausgabenfestsetzung die gleiche Rechtsstellung einnimmt, wie hinsichtlich der Steuerbewilligung, d. h. ein entscheidendes Mitwirkungsrecht besitzt."[1])

Wenn auch die Verfassungsurkunde mit den beiden genannten Ausdrücken wechselt, so scheint doch der gezogene Schluß nicht mit Notwendigkeit hieraus hervorzugehen. Sie hat dies einfach deshalb getan, weil tatsächlich die Steuerbewilligungsperiode und der „Termin, für welchen die fixen Ausgaben festgesetzt sind", den gleichen Zeitraum bedeuten: keinesfalls aber hat sie damit ausdrücklich sagen wollen, daß bei der Festsetzung des Bugets die gleichen Organe genau in der gleichen Weise beteiligt sein sollen wie bei der Steuerbewilligung. Sie hat auch in dem Zusammenhang, in dem sich die fragliche Stelle befindet, keine Veranlassung, etwas über das rechtliche Zustandekommen

[1]) Rehm, Annalen 1901, S. 650 f.

des Budgets zu sagen, da in den §§ 6 und 7 des Titels VII nur davon die Rede ist, wann den Ständen das Budget für die künftige Finanzperiode vorzulegen ist und wie zu verfahren ist, wenn die rechtzeitige Vorlage nicht bewirkt werden kann.

Es dürfte keinem Zweifel unterliegen, daß der Wechsel der genannten Ausdrücke besser vermieden hätte werden sollen, aber der Gesetzgeber wurde umsomehr dazu verleitet, als diese nicht nur tatsächlich den nämlichen Zeitraum bezeichnen, sondern auch selbst im innigsten Zusammenhang mit einander stehen.

Auch der Wortlaut des § 6, der von der Vorlage eines neuen Budgets und nicht, wie man erwarten sollte, „eines neue Antrags über Steuerauflagen“[1]) spricht, kann nicht gegen diese Ansicht angeführt werden, denn er sagt mit keinem Wort, daß die Vorlage zum Zwecke der Budgetbewilligung erfolgt und steht mit den §§ 3 und 4 des gleichen Titels durchaus im Einklang. Da aus dem Wortlaut des § 6 überhaupt nicht ersichtlich ist, warum das neue Budget dem Landtag zu unterbreiten ist, kann man aus ihm ebensowenig den Zweck der Genehmigung wie den der Prüfung herauslesen.

Der die angeführten Bestimmungen enthaltende Titel VII der Verfassungsurkunde trägt die Überschrift: „Von dem Wirkungskreise der Ständeversammlung“. Ist nun in diesem von Rechten die Rede, ohne daß angegeben ist, wer als deren Träger zu gelten hat, so spricht naturgemäß im allgemeinen die Vermutung dafür, daß sie dem Landtage zukommen. Man hat deshalb auch aus dem Umstand, daß § 6 die Festsetzung der Ausgaben erwähnt, ohne daß ersichtlich ist, wie diese erfolgt, den Schluß gezogen, die Ständeversammlung müsse ein entscheidendes Mitwirkungsrecht hiebei haben.

---

[1]) Rehm, Annalen 1901, S. 651.

Gleichwohl scheint dieser Beweis nicht durchschlagend zu sein; denn er steht im Widerspruch mit den in den beschränkten Monarchien geltenden Grundsätzen.

Dem Wesen der Monarchie entspricht es, daß der Monarch Träger sämtlicher Rechte der Staatsgewalt ist. Dies ist auch in der beschränkten Monarchie keineswegs anders. Auch hier stehen dem Monarchen alle Rechte zu, so weit er nicht in der Ausübung derselben beschränkt ist. Eine solche Beschränkung kann aber nur durch die Verfassung erfolgen und zwar ausdrücklich. Da die Regierung des Monarchen an sich unbeschränkt ist, muß der Landtag für jedes Mitwirkungsrecht, das er bei der Gesetzgebung oder bei der Verwaltung für sich in Anspruch nimmt, einen Rechtssatz nachweisen, durch den ihm jenes Recht übertragen ist.

Es besteht deshalb ein schroffer Gegensatz zwischen dem Anteil des Landtags an der Regierung und dem des Königs. Diesem steht stets die Vermutung zur Seite, daß er der unbeschränkte Inhaber eines Rechtes ist und nur durch einen ausdrücklichen Rechtssatz der Verfassung kann das Gegenteil bewiesen werden.

Ein allgemeines Mitwirkungsrecht steht dem Landtag nach § 2 des Titels VII der Verfassungsurkunde nur bei der Gesetzgebung zu. Da nach der herrschenden Ansicht die Aufstellung des Budgets ein Akt der Verwaltung und nicht der Gesetzgebung ist, so müßte durch einen speziellen Rechtssatz diese Befugnis dem Landtag übertragen worden sein. Es geht nicht an, einen dahingehenden Willen der Verfassung aus deren Stillschweigen zu folgern, umso weniger, als, wie oben dargelegt, aus anderen Stellen der Verfassungsurkunde[1]) das Gegenteil zu schließen ist.

[1]) Titel VII, §§ 3 u. 4.

V.

Schließlich verdienen auch noch die Folgen, die sich aus einem dem Landtag zustehenden Zustimmungsrecht ergeben würden, Beachtung:

Ein solches würde zu ganz unerträglichen Folgen führen. Der Landtag ist verpflichtet, für die Ausgaben, die er als zur Erfüllung eines Staatszwecks notwendig erachtet, die erforderlichen Steuern zu genehmigen, und die Folge hievon ist, daß sich der Landtag schon mit der Anerkennung der Notwendigkeit einer Ausgabe zu einer entsprechenden Steuergenehmigung verpflichtet hat. Nimmt man nun an, daß das Budget der Zustimmung des Landtags bedürfe, so ist es selbstverständlich, daß der Regierung nach der Genehmigung des Budgets auch eine entsprechende Steuer zur Verfügung gestellt werden muß; denn die Zustimmung zum Budget besteht in der der Regierung gegenüber abgegebenen Erklärung, daß der Landtag die Budgetposten sowohl hinsichtlich der Notwendigkeit als auch hinsichtlich der Schätzung der Höhe anerkenne. Der Landtag hat schon hiedurch der Regierung das Recht eingeräumt, die betreffenden Ausgaben zu machen. Es ist deshalb ganz unerfindlich, wozu dann noch eine Steuerbewilligung nachfolgen soll, da der Landtag tatsächlich gar nicht mehr zu entscheiden in der Lage ist, ob er die Steuern für die von ihm bereits genehmigten Ausgaben bewilligen will. Der Akt der Steuerbewilligung würde dann zu einer leeren Form herabsinken und es ließe sich nicht erkennen, zu welchem Zweck die Verfassung dem Landtag beide Rechte eingeräumt hätte. Das der Volksvertretung zukommende Recht der Mitwirkung bei der Regelung des Staatshaushalts wird doch durch jede von beiden Befugnissen vollauf gewahrt.

Ein gänzlich unhaltbarer Zustand würde geschaffen, wenn der Landtag nach Genehmigung des Budgets die

Einwilligung zur Erhebung der durch dieses bedingten Steuern versagen würde. Einerseits hätte dann die Regierung das Recht, zur Erfüllung eines Staatszwecks die vom Landtag als notwendig anerkannte Aufwendung zu machen und andrerseits wären ihr die Mittel hiezu von derselben Körperschaft versagt.

Andere Folgen ergeben sich, wenn der Landtag das Budget lediglich prüft. Zwar ist er auch dann, sobald er eine Summe von Ausgaben als notwendig anerkannt hat, verpflichtet, die Erhebung der hiefür nötigen Steuern zu genehmigen, und er handelt rechtswidrig, wenn er die Steuern versagt; aber der Unterschied liegt darin, daß hier die Bindung nur eine innere ist, während er sich nach der gegenteiligen Ansicht bereits nach außen gebunden hat.

Nach der hier vertretenen Anschauung ist er in der Lage, tatsächlich über die Steuern abzustimmen, wenn er auch innerlich verpflichtet ist, sie zu genehmigen; aber er kann sich doch ernstlich die Frage vorlegen, ob er dies tun will, freilich ohne zu vergessen, daß er, falls er die Steuern versagt, seine Pflicht verletzt.

Zugunsten der Anschauung, daß das Budget dem Landtag nur zur Prüfung vorzulegen ist, spricht auch der Umstand, daß die gegenteilige Ansicht auf unüberwindliche Schwierigkeiten stößt, wenn zwischen Regierung und Parlament eine Einigung in Bezug auf das Budget nicht erzielt wird, die sich dagegen bei Leugnung eines dem Parlamente zustehenden Zustimmungsrechts auf einfache Weise lösen lassen.

Nichtvereinbarung liegt dann vor, wenn infolge Verschiedenheit der Schätzung der Einnahmen oder Ausgaben zwischen Regierung und Parlament Meinungsverschiedenheit hinsichtlich der Höhe der zu bewilligenden Steuern herrscht. Daß in einem solchen Falle der Regierung allein das Recht zusteht, das Budget aufzu-

stellen, wird allgemein anerkannt. Während dies aber, falls der Landtag das Budget nur zu prüfen hat, rechtlich ein durchaus normaler Zustand ist, läßt sich vom Standpunkt der entgegengesetzten Anschauung aus ein einleuchtender Grund hiefür nicht finden.

Es kann doch unmöglich der Wille der Verfassung gewesen sein, daß, im Falle Übereinstimmung zwischen Regierung und Landtag in Bezug auf das Budget herrscht, das Budget erst durch Zustimmung des letzteren Gültigkeit erlangt, daß aber, falls eine solche Einigung nicht gelingt, die Regierung ohne jede Mitwirkung des Parlaments den Etat feststellen solle.

Auch diese Konsequenz spricht dafür, daß die Verfassung dem Landtag lediglich ein Recht der Prüfung in Bezug auf das Budget hat gewähren wollen.

§ 2.

Die Rechtslage vor Erlaß des Gesetzes vom 4. Juli 1904.

Es fragt sich, ob durch das Gesetz vom 4. Juli 1904 die Rechtslage geändert wurde oder ob vielmehr nur das früher schon geltende Recht durch die Änderung des Wortlauts der Verfassungsurkunde seinen klareren Ausdruck gefunden hat.

Letztere Ansicht, daß nämlich die Verfassung lediglich der Form, nicht aber dem Inhalt nach durch das genannte Gesetz geändert wurde, scheint die richtige zu sein, d. h. auch zu der Zeit, als die Verfassungsurkunde nur dem Finanzausschuß das Budgetprüfungsrecht ausdrücklich zuerkannte, das dem Landtagsplenum zukommende Recht aber unerwähnt ließ, stand letzterem keineswegs das Recht der Zustimmung zum Budget zu.

Daß die Verfassungsurkunde mit der ausdrücklichen Erwähnung des dem Finanzausschuß zustehenden Budgetprüfungsrechts die Tätigkeit des Landtags nicht er-

schöpfend bezeichnen wollte, lag auf der Hand. Es war deshalb fraglich, ob die Verfassung dem Plenum stillschweigend ein Recht der Zustimmung einräumen oder auch ihm nur, wie dem Ausschuß, das Recht der Prüfung des Budgets zugestehen wollte. Der Wortlaut der Verfassungsurkunde gab also keine zweifelsfreie Entscheidung der Streitfrage und es mußte deshalb der Weg der Interpretation beschritten werden, um zu einem Resultat zu gelangen.

Die Verfassungsurkunde hatte zwar unterlassen, die Tätigkeit des Landtagsplenums zu bezeichnen und sich damit begnügt, das Prüfungsrecht des Landtagsausschusses zu erwähnen. Daß dem Landtag eine weitere Befugnis zustehen müsse, ging daraus hervor, daß die Tätigkeit der Ausschüsse durchwegs nur eine vorbereitende ist, und wurde von keiner Seite bestritten. Die Verfassung wollte indes dem Landtagsplenum bei der Aufstellung des Budgets nicht das gleiche Recht wie bei der Erhebung der Steuern gewähren. Dies ergab sich aus folgenden zwei Gründen:

1. Unterschied sie selbst zwischen den beiden Vorlagen scharf und bestimmte hinsichtlich der Steuern ausdrücklich, daß zu ihrer Erhebung der König die Zustimmung der Stände zu erholen habe. Wenn sie nun bei der Vorlage des Budgets von einem solchen Recht nicht sprach, so war es höchst wahrscheinlich, daß sie es dem Landtag in diesem Falle versagen wollte.

2. Erwähnte sie das Prüfungsrecht des Landtagsausschusses ausdrücklich, das dem Zustimmungsrecht des Plenums gegenüber eine ganz untergeordnete Bedeutung hätte. Es wäre unverständlich, wenn die Verfassung dem Landtag selbst eine entscheidende Mitwirkung bei der Aufstellung des Budgets hätte einräumen wollen, aber nur von der im Vergleich zu diesem äußerst wichtigen Recht ganz unbedeutenden Befugnis

der Prüfung durch den Ausschuß gesprochen hätte. Eine stillschweigende Übertragung des Zustimmungsrechts ließ sich deshalb unter keinen Umständen annehmen.

Von der entgegengesetzten Ansicht wurde zu ihrer Begründung der Schlußsatz des Titels VII § 4 der Verfassung angeführt, der besagt, der Landtag trete nach der Prüfung durch den Ausschuß „über die zu erhebenden Steuern in Beratung." Man schloß hieraus[1]), daß das Budget für das Plenum einen Gegenstand der Beratung bilden müsse; denn die Verfassung könnte von einem „in Beratung treten" nur dann sprechen, wenn eine „längere, auch noch sachliche Fragen erörternde Verhandlung" nötig sei. Dies sei indes nur dann der Fall, wenn dem Plenum nach der Prüfung durch den Finanzausschuß eine rechtlich bedeutende Aufgabe, nämlich die Zustimmung zum Budget, übrig bleibe. Hätte das Plenum dieses Recht nicht, so bedürfte es nach der Prüfung des Budgets durch den Ausschuß lediglich noch einer Beschlußfassung, aber nicht mehr eines Eintretens in eine Beratung.

Diese Auffassung verkannte, daß mit der Prüfung des Ausschusses die Tätigkeit des Landtags, auch wenn man ihm ein entscheidendes Mitwirkungsrecht nicht zuerkennt, keineswegs abgeschlossen ist. Aus der Natur der Ausschüsse ergibt sich, daß diese dem Plenum gegenüber nur vorbereitend tätig werden. Man mußte deshalb annehmen, daß die Verfassung nicht nur dem Finanzausschuß, sondern auch dem Plenum ein Recht, das Budget zu prüfen, einräumen wollte. Freilich wäre jede Unklarheit vermieden worden, wenn sie dies auch in ihrer ursprünglichen Fassung ausgesprochen hätte; aber es ging doch, wenn man den § 4 des Titels VII der

[1]) Rehm, Annalen des Deutschen Reichs 1901, S. 648.

Verfassungsurkunde näher betrachtet, aus diesem hervor, daß sich die Verfassung einerseits zwar nicht mit dem Prüfungsrecht des Finanzausschusses begnügen wollte, daß aber auch andererseits dem Plenum nur das gleiche Recht zustehen konnte.

Wenn § 4 von einem „in Beratung treten" des Plenums sprach, so ergab sich hieraus, daß er zur Steuerbewilligung eine auf die Prüfung des Budgets durch den Ausschuß folgende Tätigkeit des Plenums voraussetzte. Um feststellen zu können, in welcher Höhe Steuern zur Deckung der Ausgaben erforderlich sind, muß der Landtag zuerst die Summe der Ausgaben kennen. Er hat zu diesem Zweck teils deren Notwendigkeit, teils, wo diese feststeht, ihre Höhe, teils beides zu prüfen; auch gegenüber den seiner Einwilligung nicht bedürfenden Einnahmen kommt ihm ein Prüfungsrecht zu, das sich jedoch nur darauf bezieht, ob sie in der zu erwartenden Höhe ins Budget eingesetzt seien.

Diese Tätigkeit versteht die Verfassung unter dem Ausdruck „in Beratung treten." Sie ist nur Mittel zum Zweck; dies geht daraus hervor, daß die Verfassungsurkunde davon spricht, daß der Landtag über die zu erhebenden Steuern in Beratung tritt. Sie will offenbar damit ausdrücken: Die Tätigkeit des Landtags erstreckt sich in erster Linie auf die Feststellung der Steuern. Zu diesem Zweck hat er sämtliche Ausgaben, sowie die seiner Willigung nicht bedürfenden Einnahmen zu prüfen, woraus sich dann ergibt, um wieviel die Ausgaben die feststehenden Einnahmen übersteigen.

Es steht also fest, daß sich aus der Verfassung auch wie sie vor dem Gesetz vom 4. Juli 1904 lautete, ein dem Landtag zukommendes Recht der Zustimmung zum Budget nicht herleiten ließ. Die Rechtslage war, wie sie der Verfassung entsprach, vom Landtag bei der Prüfung des 1. Budgets im Jahre 1819 genau beachtet

worden. Außerordentlich bezeichnend ist die Einteilung der dem Landtag über das Budget vorzulegenden Fragen in Gruppen und der Wortlaut der Fragen selbst.[1])

So enthielt die 1. Gruppe „Die Fragen zur Abstimmung über die Feststellung des Bedarfs zum Staatsaufwande als Grund der der Kammer zuständigen Bewilligung der Steuern."

Fragen dieser Gruppe lauteten: „Will die Kammer das Bedürfnis auf . . . annehmen? Glaubt die Kammer, daß . . . zu verwenden sind?" Daß hier von einer Zustimmung zum Budget keine Rede sein konnte, ergibt sich aus der Natur der Fragen. Sie sollten nur dazu dienen, festzustellen, ob die Schätzung des Landtags mit der der Regierung übereinstimme.

Daß der Landtag damals seine Stellung gegenüber dem Budget vollkommen richtig beurteilte, ist auch aus folgendem von Seydel in seinem „Bayerischen Staatsrecht"[1]) berichteten Vorgang ersichtlich, der sich 1819 bei der Erörterung über den Heeresaufwand zutrug:

„Der Abgeordnete Freiherr von Weinbach sagte: „Wir müssen bei der Konstitution stehen bleiben. Die Stände haben zu bewilligen." Das Präsidium einfallend: „Steuern!" Der Abgeordnete Häcker fügte bei: „Es fragt sich, was haben die Stände zu bewilligen? Nach der Konstitution die Steuern; und das Resultat dieser Bewilligung geht aus dem hervor, was sich nach der Beratung über die Ausgaben und Einnahmen ergeben hat.""

Allmählich jedoch entstand zwischen Regierung und Landtag Streit darüber, inwieweit diesem ein Mitwirkungsrecht bei der Aufstellung des Budgets zukomme.

Dieser wurde durch das sog. „Verfassungsverständnis" von 1843 beigelegt. Es ist hierunter ein Aufsatz zu

[1]) Seydel, Staatsrecht Bd. 2 S. 539.

verstehen, der die zwischen Regierung und Parlament übereinstimmenden Grundsätze enthält. Leider ist es aber nur in der Kammer der Reichsräte durch Beschluß gebilligt worden, während ein solcher in der Abgeordnetenkammer unterblieb und in dieser nur der Finanzausschuß seine Übereinstimmung erklärte, so daß das Verfassungsverständnis Gesetzeskraft nicht erlangt hat. — Wenn nun zwar eine authentische Interpretation der Verfassungsurkunde nicht erfolgt ist, so hat das Verfassungsverständnis dennoch eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, da doch wohl der Landtag selbst in erster Linie Veranlassung gehabt hätte, seine eigenen Rechte wahrzunehmen.

Das Verfassungsverständnis hat die wesentlichsten Grundsätze der Verfassungsurkunde, die auf die Stellung des Landtags gegenüber dem Budget Bezug haben, richtig interpretiert. Es betont das Steuerbewilligungsrecht der Stände, während von einer Zustimmung zum Budget nirgends die Rede ist. Von besonderer Bedeutung sind die §§ 3 und 4, in denen mit Bestimmtheit ausgedrückt ist, daß „für die Krone das vorgelegte Budget durch den Akt der Steuerbewilligung — also ohne Zustimmung — obligatorisch wird“ und daß, falls eine Einigung zwischen Regierung und Parlament über das Budget nicht zustande kommt, die Stände „an ergänzenden Steuern lediglich die ihres Dafürhaltens erforderliche Größe bewilligen“, woraus sich ergibt, daß dann der Regierung allein die Aufstellung des Budgets zukommt.

§ 3.

Die in Bayern bei Aufstellung des Budgets tatsächlich herrschende Übung.

In welcher Weise übt nun in der Praxis der Landtag sein Wirkungsrecht aus? Prüft er nur das Budget oder genehmigt er es?

Verfolgt man die Verhandlungen des Landtags, so kann man leicht den Eindruck gewinnen, als übe der Landtag tatsächlich ein Zustimmungsrecht aus. Zuerst werden nämlich im Finanzausschuß die einzelnen Ausgabenansätze geprüft, hierauf folgt eine Abstimmung über sie und schließlich wiederholen sich diese Vorgänge im Plenum. Es werden also sowohl im Ausschuß wie auch in der Kammer über das Budget Beschlüsse gefaßt; aber dies geschieht nicht etwa deshalb, um dem Budget zuzustimmen, sondern ausschließlich um festzustellen, ob die Mehrheit der Kammer den in Frage stehenden Posten als notwendig erachtet und in welcher Höhe sie ihn schätzt. Der Beschluß ist aber ebensowenig identisch mit der Steuerbewilligung, wie Piloty[1]) meint; er erfolgt vielmehr lediglich zum Zwecke der Ausgabenschätzung. Es liegt im Wesen des Landtags als einer Körperschaft, daß sein Wille nur im Wege der Abstimmung festgestellt werden kann und deshalb kann auch seine Ansicht über die Notwendigkeit einer Ausgabe und die Schätzung ihrer Höhe nur durch einen Beschluß ausgedrückt werden. Der Abstimmung über die Budgetposten liegt nicht etwa die Frage zu Grunde: Will die Kammer der von der Regierung geforderten Ausgabe zustimmen? sondern: Hält der Landtag die Ausgabe für nötig und wie hoch schätzt er sie?

Normal wäre es, wenn nach erfolgter Prüfung des Budgets und Bewilligung der Steuern durch das Parlament das erstere vom König als Verordnung publiziert würde, die Veröffentlichung der Steuerbewilligung dagegen in der Form des Gesetzes erfolgte, da dies dem tatsächlichen Zustandekommen entspräche.

Die Praxis verfährt hingegen anders. Seit 1819 pflegt, von einer Ausnahme im Jahre 1843 abgesehen,

[1]) Piloty in d. Bl. f. adm. Pr. 1902 S. 31.

das Budget als Bestandteil des Finanzgesetzes veröffentlicht zu werden. Auf diese Übung hat sich der Landtag vor dem Zustandekommen des Verfassungsverständnisses ausdrücklich berufen und aus ihr den Schluß gezogen, daß das Budget „nur durch Vereinbarung der Krone mit den Ständen festgesetzt werden könne, so daß die Ergebnisse dieser Vereinbarung für die Dauer einer Finanzperiode die Eigenschaft gesetzlich festgestellter Größen an sich trügen".[1])

Die Regierung stellte sich dagegen auf den Standpunkt, sie sei hiezu keineswegs verpflichtet, es liege nur eine freiwillig übernommene Beschränkung vor.

Wenn diese Anschauung auf Richtigkeit beruhte, läge eine Ausdehnung der formellen Gesetzgebung durch die Regierung vor, die an sich zweifellos zulässig wäre; keine Bestimmung hindert sie, sich selbst eine Beschränkung aufzuerlegen, da die Verfassungsurkunde nur bestimmt, wozu der „Beirat und die Zustimmung der Stände" erholt werden muß, nicht aber, wozu sie erholt werden kann.

Allein im vorliegenden Fall liegt in Wirklichkeit nicht einmal eine freiwillig auferlegte Beschränkung vor.

Das Budget wird lediglich aus Zweckmäßigkeitsgründen mit einem Finanzgesetz verbunden; damit ist aber keineswegs gesagt, daß es selbst in der Form der Gesetze zustande gekommen ist.

Man müßte gegen die Verbindung des Budgets mit einem Finanzgesetz Bedenken tragen, wenn dadurch die Gefahr einer Verwischung des rechtlichen und tatsächlichen Zustandes entstünde. Eine solche ist aber nicht zu befürchten; spricht doch das Finanzgesetz selbst klar und deutlich aus, in welcher Weise der Landtag bei der Steuergenehmigung einerseits und bei der Aufstellung des Budgets andererseits mitgewirkt hat.

---

[1]) Seydel in der Festgabe zum Doktorjubiläum v. Plancks S. 5.

Seit 1819 beginnen nämlich die Finanzgesetze ausnahmslos mit den Worten:

„Wir haben auf Antrag Unseres Staatsministeriums der Finanzen nach Vernehmung Unseres Staatsrates mit dem Beirat und — soviel die Erhebung der direkten und die Veränderung der indirekten Steuern betrifft — mit Zustimmung der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten über die Staatseinnahmen und Staatsausgaben für die . . . te Finanzperiode beschlossen und verordnen, was folgt".

Der Eingang der Finanzgesetze läßt also keinen Zweifel über die Art der Mitwirkung des Parlaments bei der Herstellung des Budgets im allgemeinen und bei der Festsetzung der Steuern und bringt deutlich zum Ausdruck, daß die Regierung keineswegs gewillt ist, die Befugnisse des Landtags freiwillig zu erweitern, so daß also die Praxis mit den Grundsätzen der Verfassung vollkommen im Einklang steht.

II. Teil.
Der bayerische Militäretat.

§ 4.
Der Militärfiskus und Militäretat im Deutschen Reiche.

Wesentliche Unterschiede vom allgemeinen Budget weist der Militäretat in Bayern auf; dieser Umstand ist darin begründet, daß die Aufbringung der für die Erhaltung des Heerwesens erforderlichen Mittel nicht, wie dies z. B. bei der Justiz-, Finanz- und Verkehrsverwaltung der Fall ist, eine spezifisch bayerische Angelegenheit bildet, sondern daß hieran das Reich hervorragenden Anteil nimmt. Steht ja nicht einmal zweifellos fest, ob der Militärfiskus Landesfiskus der einzelnen Bundesstaaten oder Reichsfiskus ist.

Das Deutsche Reich ist eine juristische Person und als solche fähig, selbständig Rechte und Pflichten zu erwerben, ohne daß es etwa dazu der Vermittlung der Einzelstaaten bedürfte.

Infolge des Umstandes, daß es innerhalb des Deutschen Reichs außer den 25 Fisci der einzelnen Bundesstaaten — auch der Fiskus von Elsaß-Lothringen ist ein vom Reichsfiskus verschiedener — noch einen weiteren, den Reichsfiskus, gibt, läßt sich nicht immer mit Bestimmtheit entscheiden, ob der Fiskus eines bestimmten Verwaltungszweiges Reichs- oder Landesfiskus ist.

Während hierüber kein Zweifel bestehen kann, wenn die betr. Verwaltung sowohl im Namen als auch auf Rechnung des Reiches oder eines Bundesstaats geführt wird, fällt die Entscheidung nicht so leicht, wenn beides getrennt ist; doch wird im letzteren Falle von entscheidender Bedeutung sein, wem die Verwaltung zukommt.

So steht es ganz zweifellos fest, daß außer in Bayern und Württemberg der Postfiskus im Deutschen Reich Reichsfiskus ist: denn die Post ist „für das gesamte Gebiet des Deutschen Reichs“, abgesehen von den eben erwähnten Ausnahmen, „als einheitliche Staatsverkehrsanstalt eingerichtet und verwaltet.“ [1]) Daraus folgt als selbstverständlich, daß die einzelnen Postbehörden dem Reiche Rechte und Pflichten erwerben, ein Grundsatz, den die Reichsverfassung mit den Worten ausdrückt: „Die Einnahmen des Postwesens sind für das ganze Reich gemeinschaftlich. Die Ausgaben werden aus den gemeinschaftlichen Einnahmen bestritten. Die Überschüsse fließen in die Reichskasse.“ [2])

Ebenso zweifellos ist es aber auch, daß der Postfiskus in Bayern und Württemberg Landesfiskus ist, da hier die Postverwaltung im Namen der einzelnen Staaten geführt wird, die Postbehörden und -Beamten keine Reichs-, sondern Landesbehörden und -Beamte sind, endlich die Einnahmen in die Landeskasse fließen und die Ausgaben aus dieser bestritten werden.

Nicht unbestritten ist die Frage hinsichtlich des Militärfiskus. Zwar wird die Militärverwaltung für Rechnung des Reiches geführt: dennoch ist sie ein Recht der Einzelstaaten, die sie im eigenen Namen ausüben. Denn wenn die Reichsverfassung im Art. 63 auch sagt: „Die gesamte Landmacht des Reichs wird ein einheitliches Heer bilden, welches im Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht,“ so hat hier das Wort „einheitlich“ doch eine andere Bedeutung als im Artikel 53 der Reichsverfassung, indem die Kriegsmarine des Reichs als eine „einheitliche“ bezeichnet wird.

[1]) Reichsverf. Art. 48,1.

[2]) Reichsverf. Art. 49.

Die Kriegsflotte ist eine Einrichtung des Reichs, für deren Verwaltung auch eine oberste Reichsbehörde, das Reichsmarineamt, besteht. Dagegen wird die Militärverwaltung nicht durch eine Reichsbehörde, etwa ein Reichskriegsamt, geführt, sondern durch Landeskriegsministerien, deren es gegenwärtig 4 gibt, da alle Staaten außer Bayern, Württemberg und Sachsen die ihnen gemäß der Reichsverfassung zustehenden Rechte der Militärverwaltung durch Verträge an Preußen abgetreten haben.

Das Reichsheer ist einheitlich nur im Hinblick darauf zu nennen, daß das Militärwesen der Beaufsichtigung seitens des Reiches und seiner Gesetzgebung unterliegt,[1]) daß die Organisation und Ausbildung für alle Kontingente eine gleichmäßige ist,[2]) daß die Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens des Reichs von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmäßig getragen werden[3]) und daß die gesamte Landmacht des Reichs im Krieg und Frieden unter dem Oberbefehl des Kaisers steht.[4]) Zugunsten Bayerns sind selbst hievon noch Ausnahmen gemacht. Es gibt deshalb, abgesehen von den Truppen in den Schutzgebieten, keine Reichstruppen und es würde, falls keine Militärkonventionen abgeschlossen worden wären, jeder Bundesstaat sein eigenes Kontingent besitzen.

Wenn gegenwärtig tatsächlich nur 4 selbständige Heeresverwaltungen bestehen, so liegt die Ursache hiezu darin, daß außer den Königen von Bayern, Württemberg und Sachsen alle Kontingentsherren durch Militärkonventionen ihre militärischen Hoheitsrechte größtenteils an Preußen übertragen haben. Infolgedessen sind ihre

[1]) Reichsverf. Art. 4,14.
[2]) „ „ 61.
[3]) „ „ 58.
[4]) „ „ 63,1.

Kontingente dem preußischen Kontingent zugewachsen, keineswegs aber Reichstruppen geworden. Sind doch die Militärkonventionen sämtlich zwischen den Bundesstaaten und dem König von Preußen als solchem abgeschlossen worden.

Wenn also die Militärverwaltung durch Landesbehörden, nämlich die Kriegsministerien geleitet wird und sonach der Militärfiskus Landesfiskus ist, so sollte man für die logische Folge halten, daß die Kosten des Heerwesens aus den einzelnen Landeskassen zu bestreiten seien und daß es den in den Bundesstaaten dazu berufenen Organen zukomme, den Militäretat für ihr Kontingent aufzustellen.

Im Gegensatz hiezu bestimmt Artikel 62, 3 der Reichsverfassung: »Die Verausgabung der für das gesamte Reichsheer und dessen Einrichtungen bestimmten Summe wird durch das Etatsgesetz festgestellt.« Daraus geht hervor, daß diese Ausgaben vom Reiche getragen werden; denn wenn sie im Reichsetatsgesetz erscheinen, dann müssen sie auch materiell aus der Reichskasse fließen.

Art. 62, 1 verordnet, in welchen Einnahmeposten diese Ausgaben ihre Deckung finden sollen. Er lautet: „Zur Bestreitung des Aufwandes für das gesamte deutsche Heer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen sind bis zum 31. Dezember 1871 dem Kaiser jährlich soviel-mal 225 Taler, als die Kopfzahl der Friedensstärke des Heeres nach Artikel 60 beträgt, zur Verfügung zu stellen“.

Wie der Absatz 2 desselben Artikels hinzufügt, müssen auch nach dem 31. Dezember 1871 diese Beiträge von den einzelnen Bundesstaaten zur Reichskasse fortgezahlt werden. Er fährt dann fort: „Zur Berechnung derselben wird die in Artikel 60 interimistisch festgestellte Friedenspräsenzstärke so lange festgehalten, bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert ist“.

Ob Absatz 2 auch heute noch Geltung hat, ist bestritten. Laband legt ihm noch Geltung bei, während ihm Seydel,[1]) Meyer[2]) und Zorn[3]) dieselbe für die Gegenwart absprechen. So sagt Meyer, seit 1875 erfolge eine jährliche Feststellung des Militäretats deren Grundlage die gesetzlich festgestellte Friedenspräsenzstärke bilde. Der fortdauernde Anspruch auf den Bezug bestimmter Einnahmen habe aufgehört, seitdem an die Stelle des Pauschquantums die jährliche Veranschlagung getreten sei. Eine weitere Begründung fügt Meyer nicht bei. Es ist jedoch durchaus nicht einzusehen, warum damit Artikel 62, 2 seine Wirksamkeit verloren haben soll. Daraus, daß das Pauschquantum für Heereszwecke durch eine jährliche Feststellung des Bedarfs hiefür ersetzt worden ist, geht doch noch nicht hervor, daß auch an die Stelle der diese Ausgaben deckenden Einnahmequelle eine andere getreten sein soll. Es ist eben nur die Art und Weise, wie die Höhe der für das Heer und dessen Einrichtungen zu verwendenden Summe bestimmt wird, eine andere geworden. Diese Änderung des Feststellungsverfahrens kann nie eine Befreiung der Bundesstaaten von der ihnen gemäß Artikel 62, 2 obliegenden Verpflichtung zur Folge haben.

In der Natur der Sache ist das Aufhören der Geltung des genannten Artikels nicht begründet; es könnte dies also nur durch eine Bestimmung der Reichsverfassung selbst veranlaßt sein. Aber auch das ist nicht der Fall. Die Verfassung sagt mit keinem Wort, daß die Feststellung des Heeresbedarfs im Wege des Pauschquantums die Voraussetzung sein soll für die Pflicht der Einzelstaaten zur Leistung der Beiträge. Im Gegenteil! Artikel 71, 2

[1]) Kommentar z. Reichsverf. S. 338 ff.

[2]) Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 777.

[3]) Staatsrecht II, S. 536.

bestimmt lediglich, daß „während der in Artikel 60 normierten Übergangszeit", d. i. in der Zeit bis zum 31. Dezember 1871, „der nach Titeln geordnete Etat über die Ausgaben für das Heer dem Bundesrate und dem Reichstage nur zur Kenntnisnahme und zur Erinnerung vorzulegen war". Daraus ergibt sich, daß nach dem 31. Dezember 1871 die Feststellung des Heeresetats nur im Wege des Etatsgesetzes erfolgen sollte. Das steht auch vollkommen im Einklang mit Artikel 62, 3. Wenn nun die Reichsverfassung einerseits die Fortzahlung der Beiträge seitens der einzelnen Bundesstaaten auch nach dem 31. Dezember 1871 anordnet, andererseits aber auch bestimmt, daß die Verausgabung der für die Heereszwecke nötigen Summe von dieser Zeit an regelmäßig alljährlich durch das Etatsgesetz festgestellt werden soll, so spricht sie doch damit aus, daß die Pflicht zur Zahlung der Beiträge keineswegs die Festsetzung des Militärbedarfs durch ein Pauschquantum zur Voraussetzung hat. Der Umstand, daß auch für die Jahre 1872, 1873 und 1874 tatsächlich noch ein Pauschquantum bewilligt worden ist, vermag an der Rechtslage nichts zu ändern.

Gänzlich unhaltbar erscheint die Ansicht Seydels,[1]) Art. 62,2 sei durch das Gesetz vom 9. Dezember 1871 über die Friedenspräsenzstärke für 1872—1874 in Wegfall gekommen. Zur Begründung führt er an, „die beiden Sätze des Abs. 2 hingen zusammen und beide hätten für die etwaige Zwischenzeit zwischen dem 31. Dezember 1871 und dem Erlasse eines Gesetzes, das die Friedenspräsenzstärke neu regelt, Vorkehrung treffen wollen." Diese Anschauung beruht auf dem Irrtum, als ob die dem 2. Satze beigefügte zeitliche Beschränkung auch für den 1. Satz Geltung besitzen solle. Wie Laband[2]) treffend dar-

[1]) Komm. z. Reichsverf. S. 340 ff.

[2]) Staatsrecht, Bd. 4, S. 90.

legt, „sanktioniert jedoch letzterer die dauernde Pflicht der Einzelstaaten zur Zahlung der Militärbeiträge, während ersterer die Berechnungsweise normiert.“ Diese ändert sich, wenn die Friedenspräsenzstärke abgeändert wird, zur Aufhebung der Pflicht gibt hingegen die Reichsverfassung keine Veranlassung. Es scheint vielmehr aus deren Wortlaut das Gegenteil hervorzugehen.

Sollte nach dem Willen der Reichsverfassung mit der durch ein Reichsgesetz erfolgten Abänderung der Friedenspräsenzstärke auch die Pflicht zur Leistung der Militärbeiträge wegfallen, so würde nicht Art. 62 Abs. 2 Satz 2, sondern Satz 1 die zeitliche Beschränkung enthalten; daraus, daß Satz 2 sagt: „Zur Berechnung der Beiträge wird . . . so lange festgehalten, bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert wird“, ergibt sich mit Sicherheit, daß nach diesem Zeitpunkt eine andere Berechnungsart Platz greifen soll. Eine solche wäre hingegen ausgeschlossen, falls dann auch keine weiteren Beiträge mehr zu zahlen wären.

Übrigens ist die Frage von keiner großen Bedeutung für die Praxis, wenigstens für den Normalfall, wenn nämlich ein Etatsgesetz zustande kommt. Außer seinen selbständigen Einnahmequellen, wie den Zöllen, Steuern und Einkünften aus Gewerbebetrieben, hat nämlich das Reich noch eine subsidiäre, die Matrikularbeiträge, d. s. Beiträge, welche die Einzelstaaten, falls jene nicht ausreichen, um sämtliche Ausgaben zu decken, an das Reich zu leisten verpflichtet sind.[1]) Wenn sich nun, wie es in jüngster Zeit die Regel war, das Deutsche Reich genötigt sieht, einen Teil seines Bedarfs durch Matrikularbeiträge aufzubringen, ist nicht zu unterscheiden, ob die von den Bundesstaaten gezahlten Beiträge ausschließlich Matrikularbeiträge sind, oder ob ein Teil derselben der

[1]) Reichsverfassung, Artikel 70.

Verpflichtung des Artikels 62 der Reichsverfassung entspringt. Anders wäre es nur, wenn die Belastung der einzelnen Bundesstaaten durch letztere eine andere wäre als durch erstere, wenn also ein Teil der Bundesstaaten in dem einen der beiden Fälle eine höhere, ein anderer Teil eine niedrigere Summe beizusteuern hätte. Das könnte nur dann der Fall sein, wenn die Berechnungsweise der beiden Arten von Beiträgen eine verschiedene wäre. Da aber sowohl die Matrikularbeiträge, als auch die Leistungen auf grund des Artikels 62, 2 — letztere allerdings erst indirekt — durch die Größe der Bevölkerung jedes Einzelstaates bestimmt werden, so muß der zu zahlende Betrag in beiden Fällen die gleiche Höhe haben.

Von Bedeutung wird die Frage, ob der Grundsatz des Artikels 62,2 der Reichsverfassung auch heute noch Geltung besitzt, dann, wenn ein Etatsgesetz nicht zustande kommt, da in diesem Fall Matrikularbeiträge nicht erhoben werden können. Bestimmt doch Artikel 70 ausdrücklich, daß diese „in der Höhe des budgetmäßigen Betrags durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden". Daß also hiefür das Zustandekommen eines Budgets die notwendige Vorbedingung ist, kann keinem Zweifel unterliegen. Um nun die für die Deckung des Heeresbedarfs erforderlichen Mittel auch für diesen Fall sicher zu stellen, wurde die Bestimmung des Artikels 62,2 in die Reichsverfassung aufgenommen, da nichts die Reichsregierung hindert, auch beim Nichtzustandekommen des Etatsgesetzes die Militärbeiträge einzufordern. Allerdings verliert die Bestimmung des Artikel 62,2 auch dadurch noch erheblich an praktischer Bedeutung, daß die durch ihn festgesetzten Beiträge heute nicht im mindesten die Ausgaben für das Heer zu decken vermögen und daß seine Geltung für Bayern überhaupt ausgeschlossen ist.[1])

[1] Schlußbestimmungen zum XI. Abschnitt der Reichsverf.

Der Militäretat wird als Teil des Reichshaushaltsetats durch das Etatsgesetz festgestellt,[1]) er muß also alljährlich in der Form eines Gesetzes, d. h. durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß des Bundesrats und Reichstags zustande kommen und vom Kaiser ausgefertigt und im Reichsgesetzblatt verkündigt werden.

§ 5.

Das Verhältnis des bayer. Militäretats zum Reichsmilitäretat.

Im Reichshaushaltsetat wird im allgemeinen nicht nur die gesamte für Militärzwecke zu verwendende Summe festgesetzt, sondern es werden auch die Spezialetats aufgestellt, indem bestimmt wird, in welcher Weise die einzelnen Landes-Militärverwaltungen die genehmigte Summe zu verwenden haben.

Bezüglich Bayerns gelten indes auch in dieser Hinsicht Ausnahmen. In den Schlußbestimmungen zum XI. Abschnitt der Reichsverfassung ist gesagt, es sollten „die in diesem Abschnitt enthaltenen Vorschriften in Bayern nach näherer Bestimmung des Bündnisvertrages vom 23. November 1870 zur Anwendung kommen".

Hiernach gilt hinsichtlich der Militärkosten und -Lasten auch für Bayern der Grundsatz des Artikels 58 der Reichsverfassung, „daß die Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens des Reichs von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmäßig zu tragen sind, so daß weder Bevorzugungen noch Prägravationen einzelner Staaten oder Klassen grundsätzlich zulässig sind", jedoch mit dem Zusatze: „Der in diesem Artikel bezeichneten Verpflichtung wird von Bayern in der Art entsprochen, daß es die Kosten und Lasten seines Kriegswesens, den Unterhalt der auf seinem Gebiete

[1]) Reichsverf. Art. 62,3 u. 69.

belegenen festen Plätze und sonstigen Fortifikationen einbegriffen, ausschließlich und allein trägt."

In diesem Zusatze scheint klar und deutlich ausgesprochen zu sein, die Art, in der Bayern die ihm aus Artikel 58 der Reichsverfassung erwachsene Verpflichtung erfülle, sei eine andere als in den übrigen Bundesstaaten. Während in diesen die Gleichheit der Belastung dadurch erreicht wird, daß sie entsprechend der Kopfzahl der Bevölkerung Beiträge zur Reichskasse zu leisten haben, geschehe dies von seiten Bayerns in der Weise, daß es die Kosten seines Heerwesens allein trägt. Bayern habe deshalb zu den allgemeinen Kosten, die der Gesamtheit der Kontingente erwachsen, nichts beizusteuern, empfange aber dafür auch aus der Reichskasse einen Zuschuß zur Deckung seines Heeresbedarfs nicht, sondern habe diesen vollständig aus der eigenen Landeskasse zu bestreiten.

Diese Ansicht scheint noch bestärkt zu werden durch den weiteren Satz des Vertrags vom 23. November 1870:[1]) „Bayern verpflichtet sich, für sein Kontingent und die zu demselben gehörigen Einrichtungen einen gleichen Geldbetrag zu verwenden, wie nach Verhältnis der Kopfstärke durch den Militär-Etat des Deutschen Bundes für die übrigen Teile des Bundesheeres ausgesetzt wird." Auch hierin scheint eine Bestätigung der Ansicht zu liegen, daß Bayern selbst, ohne jede Einmischung des Deutschen Reiches für die Deckung seines Heeresbedarfs gänzlich aufzukommen habe.

Schon der nächste Satz des genannten Vertrags bestimmt jedoch das Gegenteil: „Dieser Geldbetrag wird im Bundes-Budget für das Königlich Bayerische Kontingent in einer Summe ausgeworfen."

Zwischen den oben erwähnten Bestimmungen und diesem Satz scheint ein Widerspruch zu herrschen.

[1]) Ziff. III, § 5, II.

Während erstere besagen, daß Bayern die Kosten seines Heerwesens „ausschließlich und allein trägt“, bestimmt letzterer, daß Bayern die hiefür nötige Summe aus der Reichskasse überwiesen erhält. Der Widerspruch ist jedoch nur ein scheinbarer und schwindet, wenn man sich klar macht, wie die Kosten für das bayerische Kontingent tatsächlich aufgebracht werden. Der für das bayerische Heer und dessen Einrichtungen erforderliche Betrag wird nämlich aus Zweckmäßigkeitsgründen direkt vom bayerischen Finanzministerium an die Militärverwaltung überwiesen.

Von dieser tatsächlichen Übung unterscheidet sich der rechtliche Vorgang. Nach ihm kommt das für Militärzwecke bestimmte Geld als Teil der Matrikularbeiträge zuerst aus der bayerischen Kasse in die Reichskasse, aus der es wieder in die erstere zurückfließt.

Wenn sich auch die Praxis vom rechtlichen Vorgang unterscheidet, so steht sie doch mit ihm keineswegs im Widerspruch. Durch beide wird dasselbe Resultat erzielt; es handelt sich lediglich um eine tatsächlich vorgenommene Vereinfachung.

Der Zusatz zu Artikel 58 hat den tatsächlichen Vorgang mehr im Auge und bestimmt deshalb, daß Bayern „die Kosten und Lasten seines Kriegswesens ausschließlich und allein trägt.“ [1]) Er verträgt sich also mit der

[1]) Seydel, Bayer. Staatsrecht, Bd. 3 S. 713 f.: „Bei der ersten Anschauung verlassen die für das bayerische Heer bestimmten Millionen die bayerische Staatskasse erst, wenn sie für das Heer verausgabt werden; nach der zweiten Anschauung kommen sie — natürlich nur in Gedanken, nicht in Wirklichkeit — aus der Staatskasse in die Reichskasse und aus dieser wieder in die Staatskasse. Und zwar werden sie — und das hebt einerseits den Unterschied beider Anschauungen wieder auf und begründet andererseits den Unterschied zwischen der bayerischen und den übrigen Heeresverwaltungen — in der bayerischen Staatskasse wieder zu bayerischem Geld. Man kann also den aufgezeigten

Bestimmung, daß derselbe Geldbetrag für das bayerische Kontingent ausgeworfen wird, sehr wohl, umsomehr, als Bayern diesen Betrag aus der Reichskasse in einer Summe erhält, ohne daß im Reichshaushaltsgesetz über deren Verwendung im einzelnen etwas bestimmt wäre, und da sie in das Eigentum des bayerischen Staates übergeht. Es ist also tatsächlich bayerisches Geld, das Bayern für sein Heerwesen ausgibt. Auch dieser Umstand überbrückt die Kluft, die zwischen dem Zusatz zu Artikel 58 und den sonstigen Bestimmungen des Vertrags vom 23. November 1870 liegt, einigermaßen.

Die Höhe der vom Reich an Bayern zu überweisenden Summe wird ausschließlich durch Organe des Reiches bestimmt. Dieselbe wird als Bestandteil des Reichsmilitär-Budgets in der Form eines Gesetzes festgestellt und verhält sich zu dem für die übrigen Kontingente ausgeworfenen Betrage wie die Kopfzahl der bayerischen Bevölkerung zur gesamten übrigen Reichsbevölkerung.

Zum Zustandekommen des Reichsmilitärbudgets ist ein übereinstimmender Mehrheitsbeschluß des Bundesrats und des Reichstags erforderlich. Ob im Bundesrat auch die bayerischen Bevollmächtigten mitzuwirken berechtigt sind, unterliegt einigem Zweifel, da gemäß Art. 7, Abs. IV der Reichsverfassung „bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen der Verfassung nicht dem ganzen Reich gemeinschaftlich ist, die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt werden, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist.“

Es fragt sich, ob die Aufstellung des Reichsmilitäretats als eine dem ganzen Reiche gemeinschaftliche Angelegenheit anzusehen ist.

Widerspruch wohl durch die Annahme lösen, die 1. Gruppe von Bestimmungen wolle lediglich ausdrücken, daß Bayern mit seinem Anteil auf eigene Rechnung wirtschaftet.“

Die Frage ist zu bejahen. Daß die Festsetzung des Reichsmilitäretats für Bayern materielle Bedeutung besitzt, ist ohne weiteres klar. Denn einerseits ergibt sich aus der Festsetzung des Militäretats der übrigen Bundesstaaten die Gesamtsumme, welche Bayern für sein Heerwesen verwenden muß, andererseits hat Bayern nach dem Vertrag vom 23. November 1870 bei der Aufstellung der Spezialetats „im allgemeinen diejenigen Etatsansätze nach Verhältnis zur Richtschnur zu nehmen, welche für das übrige Bundesheer in den einzelnen Titeln ausgeworfen sind.“ Dieses materielle Interesse vermöchte jedoch an sich ein „Mitwirkungsrecht der bayerischen Bundesratsbevollmächtigten bei der Aufstellung des Reichsmilitärbudgets nicht zu begründen; es muß vielmehr ein formelles Interesse vorliegen. Ein solches ist in der Tat vorhanden; denn es wird auch die für die Militärzwecke Bayerns zu verwendende Summe vom Reiche im Reichsmilitäretat ebenso wie für die übrigen Kontingente festgesetzt.

Allerdings sind die Spezialetats für Bayern nicht unmittelbar bindend und deshalb an sich für Bayern keine gemeinsame Angelegenheit; allein sie werden dies durch den Umstand, daß die Bayern zu überweisende Summe nicht selbständig und unabhängig vom übrigen Reichsmilitäretat festgestellt wird, sondern sich aus dem für die übrigen Teile des Reichsheeres ausgesetzten Betrag nach dem Verhältnis der Kopfstärke ergibt.

Da sich letzterer aus einer Reihe von Einzelposten zusammensetzt, so ist die Genehmigung jedes dieser Posten bestimmend für die Gesamtsumme des bayerischen Militärbudgets, weshalb den bayerischen Bundesratsbevollmächtigten ein Mitwirkungsrecht bei der Aufstellung des gesamten Reichsmilitäretats zukommt.

Andererseits steht Bayern aber auch ein weitergehendes Recht, als sich durch 6 Bevollmächtigte ver-

treten zu lassen, nicht zu; denn ein Recht Bayerns in irgend welcher Weise die Festsetzung des Militäretats besonders zu beeinflussen, besteht nicht; auch dem bayerischen Militärbevollmächtigten sind keine Vorrechte eingeräumt. Bayern hat demnach, wie alle übrigen Bundesstaaten, an der Aufstellung des Reichsmilitäretats nur in dem Verhältnis Anteil, als es im Bundesrate gemäß der Reichsverfassung Stimmen besitzt.

Die vom Reiche überwiesene Pauschsumme vermag Bayern auch nicht bei der Aufstellung der Spezialetats abzuändern. Das Gegenteil ergibt sich nicht aus dem Umstand, daß es den Überschuß an das Reich zurückgeben müßte, falls es hiebei nicht die ganze Summe aufbrauchen würde; denn Bayern würde in diesem Fall rechtswidrig handeln, da es verpflichtet ist, „einen gleichen Geldbetrag zu verwenden, wie nach Verhältnis der Kopfstärke durch den Militäretat des Deutschen Bundes für die übrigen Teile des Bundesheeres ausgesetzt wird." Bayern hat also kein Recht, die überwiesene Summe zu vermindern. Dagegen hat es bei der Festsetzung der einzelnen Posten der Spezialetats formell freie Hand und ist nur materiell insofern gebunden, als ihm „im allgemeinen diejenigen Etatsansätze nach Verhältnis zur Richtschnur dienen, welche für das übrige Bundesheer in den einzelnen Titeln ausgeworfen sind."

Die Pflicht Bayerns, die gesamte vom Reiche überwiesene Summe im Militäretat zu Militärzwecken zu verwenden, wurde insbesondere auch im Jahre 1906 vom bayer. Landtag bei den Beratungen über die Errichtung einer Feldzeugmeisterei anerkannt. Man hat hierunter eine Behörde zu verstehen, „welche diejenigen Dienststellen, die einerseits mit der Fertigung, andererseits mit der Verwaltung des gesamten Armeematerials, ein-

schließlich Waffen und Munition, betraut sind, unter eine einheitliche Leitung zusammengefaßt".[1])

In einer Denkschrift hatte die Regierung die etatsgesetzliche Ermächtigung erbeten, 10000 Mark im Militäretat für das Jahr 1906 zum Zwecke der Errichtung einer Feldzeugmeisterei ab 1. April 1906 einzusetzen. Der Antrag des Finanzausschusses auf Zustimmung wurde zuerst in der Sitzung der Kammer der Abgeordneten abgelehnt und fand erst 2 Monate später bei dieser Annahme. Gelegentlich dieser Beratungen wurde wiederholt darauf hingewiesen, daß die ganze, vom Reich zu Militärzwecken überwiesene Summe verwendet werden müsse und daß, falls der Landtag die Errichtung der Feldzeugmeisterei nicht genehmige, die für diese geforderten 10000 Mark zu einem anderen Zweck verwendet oder, wenn sie gespart, d. h. in den Etat nicht eingesetzt würden, an das Reich zurückgeführt werden müßten.[2])

Aus dem Umstande, daß Bayern die zur Deckung des Heeresbedarfs erforderlichen Mittel in einer Summe vom Reiche überwiesen erhält, entspringen auch wichtige Folgen.

Die übrigen Staaten außer Bayern, die lediglich Reichsmittel für Militärzwecke verwalten, haben nämlich keinen Anspruch auf die Ersparnisse; denn diese kommen nicht den einzelnen Landeskassen, sondern der Reichskasse zu, ein Grundsatz, der in Artikel 67 der Reichsverfassung ausdrücklich ausgesprochen ist.

Ganz anders liegt die Sache in Bayern. Daß hier Erübrigungen der Landeskasse zufallen, folgt daraus, daß die bayerische Militärverwaltung auf Rechnung der Landeskasse wirtschaftet, und ist auch noch besonders im

---

[1]) Kriegsminister Frhr. v. Horn. Sitzung Kammer der Abgeordneten vom 18. I. 06.

[2]) Abg. Schubert u. Casselmann in der Sitzg. v. 18. I. 06.

„Vertrag, betreffend den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes“ vom 23. November 1870 dadurch anerkannt worden, daß durch diesen die Geltung des Artikels 67 der Reichsverfassung für Bayern ausgeschlossen wurde.[1])

Eine weitere Folge betrifft die Rechnungslegung. Es ist selbstverständlich, daß jede auftragsgemäß geführte Vermögensverwaltung einer Prüfung unterliegen muß, ob die Ausführung eine ordnungsmäßige war. Das ist nicht etwa eine Eigentümlichkeit, die sich nur im Staate oder in einer anderen öffentlichen Wirtschaft findet, das Gleiche ist vielmehr auch bei den Privatwirtschaften regelmäßig der Fall, deren Leitung kraft Auftrags übernommen ist. In allen modernen Staaten mit Verfassungen findet nach Ablauf der Finanzperiode — regelmäßig durch das Parlament — eine Prüfung darüber statt, ob die Einnahmen zu den bewilligten Zwecken ordnungsmäßig verwendet worden seien. Gemäß Artikel 72 der Reichsverfassung findet dieser Grundsatz auch im Deutschen Reich Anwendung. Er lautet:

> „Über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs ist durch den Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen“.

Demnach unterliegen auch die Ausgaben, welche für Militärzwecke gemacht werden, der Kontrolle des Bundesrats und Reichstags, da zwar die Militärverwaltung in den Händen von Landesbeamten liegt, aber auf Rechnung des Reiches geführt wird.

Eben deshalb kann aber von einer Rechnungslegung der bayerischen Militärverwaltung gegenüber einem Organ des Reichs keine Rede sein. Dies ist in dem Umstande begründet, daß Bayern die zur Deckung seines Heeresbedarfs erforderlichen Mittel in einer Summe vom Reich

[1]) Ziff. III, § 5.

überwiesen erhält und dann die Militär-Spezialetats selbst aufstellt, daß ferner etwaige Ersparnisse der Staatskasse zufließen, die andererseits selbst für Etatsüberschreitungen aufzukommen hat.

Hieraus folgt als selbstverständlich der in den Schlußbestimmungen zum XII. Abschnitt der Reichsverfassung ausgesprochene Grundsatz, daß hinsichtlich des bayerischen Militäretats dem Bundesrat und Reichstag zur Entlastung nur insoweit Rechnung zu legen ist, „als dem Bundesrate und dem Reichstage die Überweisung der für das bayerische Heer erforderlichen Summe an Bayern nachzuweisen ist".

Die bayerische Militärverwaltung hat deshalb lediglich nach den landesrechtlich geltenden Vorschriften den hiefür bestimmten bayerischen Organen über die Verwendung der für Militärzwecke bestimmten Summe Rechnung zu legen.

§ 6.

Die Aufstellung der Militär-Spezialetats in Bayern seit dem Eintritt Bayerns in das Deutsche Reich.

Die bayerische Heeresverwaltung erhält die ihr überwiesene Summe, ohne daß von seiten des Reiches etwas über deren Verwendung im einzelnen bestimmt worden wäre. Es bleibt deshalb Bayern überlassen, die Spezialetats selbst aufzustellen.[1])

Allerdings kann es hiebei nicht ganz nach freiem Belieben verfahren, sondern ist bei der Verwendung der Gesamtsumme gebunden durch die Bestimmung des oben erwähnten Bündnisvertrags, daß für die Aufstellung der Spezialetats, im allgemeinen diejenigen Etatsansätze zur Richtschnur dienen, welche für das übrige Bundesheer in den einzelnen Titeln ausgeworfen sind" und daß es verpflichtet ist, die im Reichsetatsgesetz festgesetzte und Bayern überwiesene Summe auszugeben.

[1]) Vertrag vom 23. Nov. 1870, Ziffer III, § 5, II.

Doch ist diese Bindung nur materieller Natur. Daraus, daß genannter Bündnisvertrag ausdrücklich bestimmt: „Die Aufstellung der Spezialetats bleibt Bayern überlassen", ergibt sich mit Notwendigkeit, daß Bayern hiebei formell vollkommen freie Hand hat. Die Erfüllung der materiellen Verpflichtungen wird dem Reiche lediglich durch das dem Kaiser zustehende Inspektionsrecht verbürgt.

Dieser hat nämlich gemäß Ziffer III § 5 III des Vertrags über den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes „die Pflicht und das Recht, sich durch Inspektionen von der Übereinstimmung in Organisation, Formation und Ausbildung sowie von der Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit des Bayerischen Kontingents Überzeugung zu verschaffen".

Alle diese Bestimmungen suchen Einfluß zu üben auf die Verwendung der durch das Reich für die bayerischen Militärzwecke bestimmten Summe; sie tun dies, indem sie teils die Richtschnur angeben, die bei der Festsetzung der Spezialetats der bayerischen Regierung dienen soll, teils dem Bundesfeldherrn das Recht einräumen, sich davon zu überzeugen, ob Bayern seinen Verpflichtungen nachgekommen ist, aber keine beschränkt formell das Recht Bayerns seine Militärspezialetats selbst aufzustellen.

Dies geschieht vielmehr durch einen rein bayerischen Verwaltungsakt, und bei der Beantwortung der Frage, welche Organe hiezu berufen sind, kommen ausschließlich die Grundsätze des bayerischen Staatsrechts in Betracht.

Die natürliche Folge hievon war, daß bis zum Jahre 1873 der bayerische Heeresetat lediglich als ein Teil des allgemeinen Budgets erschien. Das war damals trotz der Verschiedenheit der Dauer der Finanzperioden im Reich und in Bayern möglich, da für die Jahre 1872 bis 1874 eine für die 3 Jahre gleiche Pauschsumme von 10 854 900 Talern an Bayern überwiesen wurde.[1])

[1]) Seydel, Bayer. Staatsrecht, Bd. 3, S. 717.

Vom Jahre 1874 an wurde im Reiche ein anderes Verfahren bei der Aufstellung des Militäretats üblich. Die Festsetzung desselben durch eine für mehrere Jahre geltende Pauschalsumme wurde durch eine jährliche Veranschlagung ersetzt. Im Gegensatz hiezu haben in Bayern die Finanzperioden eine Dauer von 2 Jahren. Nun erwuchsen bezüglich der Aufstellung der Spezialetats Schwierigkeiten.

Die vom Reich an Bayern überwiesene Summe für Militärzwecke stand nur für 1 Jahr fest, während in Bayern nur alle 2 Jahre ein Budget aufgestellt wird. Es ließen sich deshalb immer nur für das 1. Jahr nach der Butgetfestsetzung die Militär-Spezialetats definitiv aufstellen. Man fand einen Ausweg in der Weise, daß man den Heeresetat im allgemeinen Budget endgültig nur für 1 Jahr festsetzte, daneben aber bestimmte, daß er auch im darauffolgenden Jahre Geltung besitzen solle, und sich vorbehielt, die Änderungen, welche durch den nächsten Reichsmilitäretat veranlaßt würden, „verfassungsmäßig festzustellen".

Letzterem suchte man dadurch zu entsprechen, daß die Regierung den Entwurf eines Gesetzes, „betreffend den Hauptetat der Militärverwaltung des Königreichs Bayern für das Jahr 1875" dem Landtag vorlegte, der dann auch, nachdem er angenommen war, als Gesetz verkündet wurde.

Eine abermalige Änderung wurde dadurch veranlaßt, daß im Jahre 1877 der Beginn des Etatsjahres im Reich vom 1. Januar auf den 1. April verlegt wurde. Da in Bayern die Finanzperioden am 1. Januar beginnen, mußte nun der Militäretat aus dem allgemeinen Budget ausgeschieden werden und wird seitdem je für ein Jahr durch Gesetz, d. h. mit Zustimmung des Landtags, aufgestellt.

Das ist die tatsächliche Übung, nach welcher auch heute noch der Militäretat in Bayern zustande kommt. Gesetz ist dieselbe nicht, da über einen im Jahre 1877

dem Landtag vorgelegten Gesetzentwurf, der den Militäretat zum Gegenstand hatte, die beiden Kammern sich nicht zu einigen vermochten.

§ 7.

Die für die Aufstellung der bayerischen Militär-Spezialetats geltenden Grundsätze.

Die Unabhängigkeit des bayerischen Heeresetats gegenüber dem Reichsetat besteht nicht darin, daß die zur Deckung der Heeresausgaben erforderlichen Mittel aus einer eigenen Quelle fließen; aber Bayern hat wenigstens formell bei der Aufstellung der Spezialetats vollkommen freie Hand und es ist deshalb bei der Entscheidung der Frage, auf welche Weise diese aufzustellen sind, ausschließlich bayerisches Recht anzuwenden.

Bei der Aufstellung des Heeresetats in Bayern finden deshalb die Grundsätze der Verfassungsurkunde von 1818 uneingeschränkt Anwendung, ohne daß das im Deutschen Reich bei der Festsetzung des Militäretats verfassungsgemäß angewendete Verfahren auch nur den geringsten Einfluß auf dieselbe ausüben könnte. Hieraus ergibt sich mit Notwendigkeit, daß dem Landtag auch bei der Festsetzung des Militäretats ein Zustimmungsrecht nicht zusteht und daß das seit 1877 übliche Verfahren, wonach diese in der Form eines Gesetzes erfolgt, dem bayerischen Recht widerspricht, da es mit den Grundsätzen der Verfassungsurkunde durchaus nicht in Einklang zu bringen ist.

Es erübrigt noch die Frage, ob der Landtag ebenso wie beim allgemeinen Budget so auch beim Militäretat ein Recht der Prüfung für sich beanspruchen kann. Die Verfassungsurkunde bestimmt in Tit. VII § 4, daß das Budget den Ständen zur Prüfung vorgelegt werde, aber sie stellt diese Forderung nicht schlechthin auf, sondern sagt ganz deutlich, zu welchem Zweck dies zu geschehen

hat. Sie tut dies, indem sie die §§ 3 und 4 des Tit. VII durch das Wort „daher“ verbindet, woraus hervorgeht, daß die Staatsregierung dem Landtag das Budget zur Prüfung ausschließlich um der Bewilligung der Steuern willen vorzulegen hat. Allseits wird deshalb zugegeben,[1]) daß die Vorlegung des Budgets zu unterbleiben hätte, falls einmal sämtliche Ausgaben in den von der Willigung des Landtags unabhängigen Einnahmen ihre vollständige Deckung finden würden.

Es darf andererseits nicht übersehen werden, daß sämtliche Einnahmen und Ausgaben im Budget aufgeführt werden müssen; denn nicht eine bestimmte Anzahl einzelner Ausgabeposten veranlaßt die Steuererhebung, sondern der Umstand, daß die Ausgaben in ihrer Gesamtheit hinter den zur Verfügung stehenden Einnahmen zurückbleiben. Eben deshalb müssen aber auch alle Einnahmen im Budget verzeichnet sein, da nur dann die Differenz zwischen der Summe sämtlicher Ausgabeposten und der aller Einnahmeansätze sich mit Genauigkeit berechnen läßt.

Die für das bayerische Heerwesen erforderlichen Geldmittel erscheinen für Bayern zuerst als Einnahmen, nämlich bei der Überweisung der Summe aus der Reichskasse und hierauf als Ausgaben bei der Aufstellung der Spezialetats.

Da die für die Erhaltung des bayerischen Heeres und dessen Einrichtungen bestimmte Summe zweifellos einen Teil des „Staatsbedürfnisses sowie der gesamten Staatseinnahmen“ bilden, scheint sich notwendig die Folge zu ergeben, daß sie ebenfalls gemäß Tit. VII § 4 der Verfassungsurkunde dem Landtag zur Prüfung vorzulegen ist. Gleichwohl wäre dies unrichtig. Wie gezeigt, besteht das Prüfungsrecht des Landtags ausschließlich deshalb, weil das Budget die Grundlage für die von ihm geforderte Steuerbewilligung bildet.

[1]) Vergl. Rehm, Annalen 1901, S. 645.

Die zur Deckung des Heeresbedarfs erforderliche Summe kann hingegen weder als Einnahme noch als Ausgabe irgend welchen Einfluß auf die Höhe der geforderten Steuern ausüben. Denn sie bildet als Einnahme kein allgemeines Deckungsmittel für die Ausgaben des bayerischen Staates, sondern wird vom Deutschen Reich mit der ausdrücklichen Bestimmung der bayerischen Staatskasse überwiesen, daß sie ausschließlich zu Heereszwecken verwendet werde.

Andererseits ist sie aber auch keine allgemeine Ausgabe, da sie keinen Bestandteil der Ausgaben bildet, die eine Steuererhebung erforderlich machen, und da zwar alle diese, aber auch nur diese der Prüfung des Landtags unterliegen. Der Militäraufwand Bayerns findet aber seine Deckung in der vom Reich überwiesenen Summe, die, wie sich Seydel ausdrückt,[1]) „auf die Ausgabesumme, welche der Reichsetat für das bayerische Heer festgesetzt hat, bereits reichsrechtlich appropriiert ist".

Wenn die bayerische Verfassungsurkunde davon spricht, daß „den Ständen die genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses sowie der gesamten Staatseinnahmen vorzulegen sei", so hat sie eben vorausgesetzt, daß sämtliche Einnahmen zur Deckung der Gesamtheit der Ausgaben zu dienen haben. Sie konnte an den Fall nicht denken, daß der bayerischen Staatskasse aus einer anderen Quelle für einen bestimmten Zweck Mittel zuflössen, die also für das bayerische Budget nur einen durchlaufenden Posten bilden.

Es kann deshalb dem bayerischen Landtag ein Recht der Prüfung des Militäretats ebensowenig zugebilligt werden, wie ein Recht der Zustimmung. Ein solches Recht würde, falls es dem Landtag rechtlich zustünde, wenigstens tatsächlich bedeutungslos sein; denn an-

---

[1]) Seydel, Bayer. Staatsrecht, Bd. 3, S. 721.

genommen, die Regierung und der Landtag würden bezüglich ihrer Schätzungen der einzelnen Posten zu keinem übereinstimmenden Ergebnis gelangen, so hätte die Regierung auch hier, wie bei dem allgemeinen Budget, unbestritten das Recht, die Militär-Spezialetats allein festzusetzen. Hiebei hätte aber dann die Regierung völlig freie Hand, da in diesem Fall der Landtag nicht vermöge seines Steuerbewilligungsrechtes in der Lage ist, für die Posten die er selbst als unnötig oder als zu hoch angeschlagen erachtet, Steuern zu versagen oder in geringerer Höhe zu bewilligen und dadurch indirekt auf die Festsetzung des Etats seinen Einfluß auszuüben. Die gegenwärtig herrschende Übung ist demnach eine leere Form, da die Regierung nicht gezwungen ist, den Etat so, wie er im Landtag festgestellt wurde, anzunehmen und dann die Berechtigung besitzt, unbeschränkt über die im Reichshaushaltsetat für das Militärwesen Bayerns überwiesene Summe zu verfügen.

Der Umstand, daß in Bayern etwaige Ersparnisse, die sich bei der Durchführung des Militäretats ergeben, der Landeskasse zufließen, kann ein entscheidendes Mitwirkungsrecht des Parlaments bei der Festsetzung der Spezialetats ebenfalls nicht begründen.[1]) Bayern ist nach dem Vertrag vom 23. November 1870 verpflichtet, für sein Kontingent den im Bundesbudget für dieses ausgeworfenen Geldbetrag zu verwenden.[2]) Es ist also nicht berechtigt, die Militäretats so aufzustellen, daß sich mit Wahrscheinlichkeit Erübrigungen ergeben. Es sind vielmehr die Spezialetats in der Weise anzulegen, daß voraussichtlich die ganze Summe aufgebraucht wird. Überschüsse, die sich am Schlusse der Finanzperiode ergeben, sind zwar sehr leicht denkbar, stellen aber eine un-

[1]) Seydel, Bayer. Staatsrecht, Bd. 3, S. 722.
[2]) Ziffer III, § 5.

normale Einnahmequelle des bayerischen Staates dar und vermögen deshalb irgend welches Recht des Landtags nicht zu begründen. Ebensowenig stichhaltig ist der Einwand, den ein Abgeordneter während der Verhandlungen über die Bündnisverträge zugunsten eines Mitwirkungsrechts des bayerischen Landtags vorgebracht hat. Er führte aus:[1]) „Die Spezialisierung des bayerischen Budgets kann ganz unzweifelhafter Weise nicht von dem Kriegsministerium aus eigener Machtvollkommenheit vorgenommen werden; denn dann würde das Kriegsministerium die . . . Aufgabe gelöst haben, sich sowohl von der Kontrolle des . . . Reichstags als von der Kontrolle des bayerischen Landtags frei gemacht zu haben."

Es ist allerdings richtig, daß das Kriegsministerium gemäß den Grundsätzen der Verfassung nicht allein der Kontrolle des Reichstags, sondern auch der des Landtags insoweit nicht unterliegt, als es bei der Aufstellung der Militär-Spezialetats weder an eine Zustimmung noch an eine Prüfung eines dieser beiden Parlamente gebunden ist. Dagegen ist es nicht von der durch Titel VII § 10 der Verfassungsurkunde begründeten Verpflichtung befreit, „den Ständen bei jeder Versammlung eine genaue Nachweisung über die Verwendung der Staatseinnahmen vorzulegen." Dieses Recht des Parlaments hängt nicht davon ab, ob es schon bei der Aufstellung des Etats mitgewirkt hat; es ist vielmehr selbständiger Natur. Zwar wird bei der Prüfung, ob die allgemeinen Staatseinnahmen ordnungsmäßig verwendet wurden, regelmäßig das Budget zugrunde gelegt, aber ein „vereinbartes Budget" ist nicht die Voraussetzung für das dem Landtag nach Titel VII § 10 zustehende Recht. Das wäre nur dann der Fall, wenn die Vorlage der Nachweisung über die Verwendung der Staatseinnahmen ausschließlich wegen

[1]) Verh. der K. d. Abg. 1870/71, Sten. Ber. IV., Seite 213.

der erfolgten Steuerbewilligung zu geschehen hätte. Davon spricht indes die Verfassungsurkunde mit keinem Wort, und es kommt dem Landtag deshalb zweifellos auch die Kontrolle über die Verwendung der vom Reich zu Heereszwecken überwiesenen Summe zu, obwohl er verfassungsgemäß bei der vorher erfolgten Aufstellung des Planes, in welcher Weise diese verbraucht werden soll, nicht mitzuwirken hat.

Geht nun aus Titel VII §§ 3 und 4 der Verfassungsurkunde eine Verpflichtung der Staatsregierung, bei der Aufstellung des Militäretats den Landtag zur Mitwirkung — sei es zur Zustimmung oder nur zur Prüfung — beizuziehen, nicht hervor, so kann dieser die Vorlage des Heeresetats dennoch, wenn auch aus einem anderen Grund und zu einem anderen Zweck, fordern.

Nach Artikel 33 des Gesetzes, den Geschäftsgang des Landtags betreffend, vom 19. Januar 1872 haben die Kammern und deren Ausschüsse „innerhalb ihres Wirkungskreises das Recht, diejenigen Erläuterungen und Aufschlüsse, welche sie erforderlich erachten, von den einschlägigen Staatsministerien zu verlangen und haben letztere solchem Ansinnen zu entsprechen".

Hiernach kann der bayerische Landtag auch die Vorlegung des Militäretats verlangen, aber nicht, um bei dessen Aufstellung mitzuwirken, sondern um sich zu informieren, ob einerseits keine allgemeinen Einnahmen im Militäretat eingesetzt sind und ob andererseits diesem nicht Ausgabenforderungen, die sich im allgemeinen Budget vorfinden, überbürdet werden können.

Wenn demnach dem Landtag auf Verlangen auch der Militäretat vorzulegen ist, so ist dies lediglich ein Ausfluß des Rechts, innerhalb seines Wirkungskreises von den Ministerien Erläuterungen und Aufschlüsse zu verlangen.